

التنظيم القانوني للمجالس الاقليمية في القانون الايطالي

أ.م.د. وليد خشان زغير

ملخص

يقوم النظام الاداري في ايطاليا على فكرة الإدارة الذاتية والذي بمقتضاه تمنح الاقاليم صلاحيات تشريعية وتنفيذية واسعة تمارس من قبل هيئاتها الاقليمية المتمثلة بالمجلس الاقليمي والسلطة التنفيذية، ويمارس المجلس الاقليمي اختصاصات تشريعية ورقابية، حيث يختص بتشريع القوانين الاقليمية المتعلقة بالمواضيع ذات الاختصاصات المشتركة والمواضيع ذات الاختصاصات الحصرية للأقاليم، كما يمارس المجلس الاقليمي الرقابة على السلطة التنفيذية في الاقليم، وبالمقابل تخضع المجالس الاقليمية الى رقابة تمارس على اعمالها التشريعية والرقابية فضلا عن الرقابة على اعضائها.

المقدمة

نص الدستور الايطالي في المادة (٥) على ان الجمهورية الايطالية تعترف بالادارات الذاتية المحلية، وتتحقق في المرافق العامة الواقعة على عاتق الدولة اقصى اشكال الادارة اللامركزية وتجعل مبادئ تشريعاتها واساليبها متلائمة مع مقتضيات الادارة الذاتية.

و استنادا الى ذلك تقسم الجمهورية الايطالية الى اقاليم تدار وفقا لنظام الادارة الذاتية ، من خلال تمتعها بصلاحيات تشريعية وتنفيذية، مع وجود ادارات لامركزية تابعة للحكومة المركزية.(١)

وتعد المجالس الاقليمية من بين المؤسسات الاقليمية التي تنتخب من قبل مواطني الاقليم والتي تتمتع بصلاحيات تشريعية ورقابية تمارس وفقا للحدود المرسومة في الدستور،

وتتفاوت هذه الصلاحيات بتفاوت الانظمة الاساسية لتلك الاقاليم، فتتسع في الاقاليم ذات الانظمة الاساسية الخاصة مقارنة بالاقاليم ذات الانظمة الاساسية العادية.

هذا وتخضع جميع الهيئات التي تتمتع بالادارة الذاتية وتلك التي تدار وفقا للنظام اللامركزي الى رقابة مختلفة سواء كانت رقابة داخلية تمارس ضمن حدود الاقليم ام رقابة من قبل السلطة المركزية فضلا عن رقابة القضاء على الاعمال التشريعية والتنفيذية.

مرت الرقابة على الهيئات الاقليمية بمراحل مختلفة ، حيث كانت في السابق تخضع تشريعات الاقاليم الى رقابة سابقة تمارس من قبل ممثل السلطة المركزية في الاقليم الذي كان يسمى (مفوض الحكومة). هذه الرقابة كانت تحول في كثير من الاحوال دون تشريع القوانين التي تراها الاقاليم ضرورية لضمان سير المرافق العامة وتلبية احتياجات المواطنين الاساسية .

وبهدف تلافي هذه الاشكالية التي تعيق اتمام التشريعات التي تروم السلطة التشريعية (المجلس الاقليمي) في الاقليم تشريعها وحماية مبدأ الادارة الذاتية المكفول دستوريا بمقتضى المادة الخامسة سالفه الذكر ، اجري تعديلا دستوريا بموجب القانون الدستوري رقم ٣ لسنة ٢٠٠١ ، الذي تضمن مبادئ اساسية تكفل حماية الادارة الذاتية للاقاليم ، خصوصا في المجال التشريعي عندما الغى فكرة مفوض الحكومة الذي كان يتولى تدقيق القوانين قبل تشريعها من قبل السلطة التشريعية في الاقليم واقتصار الامر على النظر في دستورية تلك القوانين من قبل المحكمة الدستورية بعد ان تشرع وتصبح نافذة.

اهمية البحث

تتجلى اهمية البحث من خلال تسليط الضوء على نظام قانوني يلتقي في كثير من جوانبه مع النظام القانوني الذي يحكم مجالس المحافظاتفي القانون العراقي، فبيان التنظيم القانون للمجالس الاقليمية في القانون الايطالي له اهمية من وجهة نظر الباحث كونه يمكن الباحث العراقي من الاطلاع على نظام قانوني يشبه الى درجة كبيرة النظام القانوني لمجالس المحافظات في القانون العراقي ، فما تتمتع به المجالس الاقليمية في القانون الايطالي من اختصاصات تشريعية ورقابية تشبه الى حد ما الاختصاصات الممنوحة لمجالس المحافظات في التشريع العراقي والتي لها الحق في تشريع القوانين المتعلقة بالمواضيع ذات الاختصاصات المشتركة بين المركز والاقليم والمواضيع الاخرى التي لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة المركزية ، وذات الاختصاص منح لمجالس المحافظات بموجب نص المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم (٢١) لسنة ٢٠٠٨ المعدل حيث لها حق تشريع القوانين في المواضيع التي لا تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للمركز. علاوة على ذلك الدور الرقابي لكلا المجلسين.

نطاق البحث

يتحدد نطاق البحث في بيان التنظيم القانوني للمجالس الاقليمية في القانون الايطالي سواء فيما يتعلق ببيان مفهوم المجالس الاقليمية والطبيعة القانونية لها، والانظمة الاساسية التي تحكمها، مع بيان مدى امكانية خضوعها للرقابة سواء تلك المتعلقة بالرقابة على الاعمال او الرقابة على الاعضاء وبيان الوسائل القانونية الكفيلة للقيام بذلك.

وتجدر الاشارة هنا الى ان الباحث قد قصر نطاق بحثه على القانون الايطالي، محاولا بيان التنظيم القانوني لمجالس الاقاليم.

خطة البحث

سوف نقسم البحث الى مبحثين: نتناول في المبحث الاول التعريف بالمجالس الاقليمية والذي سنقسمه الى مطلبين نتناول في المطلب الاول مفهوم المجالس الاقليمية والطبيعة القانونية لها اما الثاني فنخصصه لبيان اختصاصات المجالس الاقليمية.

وسنتناول في المبحث الثاني الرقابة على المجالس الاقليمية والذي بدوره ينقسم الى ثلاثة مطالب نتناول في الاول منها الرقابة على اعمال المجالس الاقليمية وعلى الاعضاء ونبين في المطلب الثاني رقابة السلطة البديلة او ما يسمى بالتدخل البديلة من قبل السلطة المركزية اما الثالث فسنفرده الى بيان رقابة محكمة الحسابات على المجالس الاقليمية، ومن ثم نختم هذا البحث بخاتمة نوجز فيها اهم نتائج البحث ومجموعة من التوصيات.

المبحث الاول

ماهية المجالس الاقليمية

CONSIGLIO REGIONALE

سوف نقسم هذا المبحث الى مطلبين نتناول في المطلب الاول تعريف المجالس الاقليمية ، اما الثاني فنخصصه لبيان اختصاصات تلك المجالس.

المطلب الاول

تعريف المجالس الاقليمية

نصت المادة (٢/١١٤) من الدستور الايطالي على ان الاقاليم هي هيئات مستقلة ذات انظمة اساسية وهذه الهيئات تتمتع بالسلطات والمهام المنصوص عليها في الدستور.

وبموجب ذلك تقرر ان يكون لكل اقليم نظام اساسي، وهذا الانظمة الاساسية تكون على نوعين، انظمة اساسية للاقاليم الخاصة واخرى للاقاليم العادية، فتوجد انظمة اساسية خاصة لبعض الاقاليم التي تتميز بخصوصية ثقافية واجتماعية، (٢) بينما الاقاليم الاخرى لديها انظمة اساسية عادية. (٣)

بالنسبة للانظمة الاساسية الخاصة فانها تصدر بموجب قانون من قبل البرلمان، وهذه الانظمة الاساسية تسمو على القوانين العادية. (٤)

وتحدد الانظمة الاساسية بشكل كامل شروط الادارة الذاتية للاقاليم وشكل الحكم فيها. وتوجد في ايطاليا خمسة اقاليم ذات انظمة اساسية خاصة وهي (فريولي فينيتسيا جوليا، ساردينيا، صقلية، ترنتينو التو اديجييه ، فاليه داوستا). (٥)

بينما الاقاليم الاخرى المتبقية والبالغ عددها (خمسة عشر) اقليما والتي تسمى بالاقاليم العادية، لكل اقليم منها نظام اساسي يحدد بالانسجام مع الدستور، صيغة الحكم والاحكام الاساسية للتنظيم والعمل، ويرسم النظام الاساسي ممارسة حق المبادرة والاستفتاء حول القوانين والاجراءات الادارية للاقاليم ونشر القوانين والانظمة التي تصدر من الاقليم. و يتم اقرار النظام الاساسي وتعديله من جانب المجلس الاقليمي بقانون توافق عليه الاغلبية المطلقة لعدد اعضائه في عمليتي تصويت متتاليتين تفصل بينهما مدة لا تقل عن شهرين. (٧)

و يخضع النظام الاساسي لاستفتاء شعبي في حال طلب ذلك من الناخبين في الاقليم او خمس اعضاء المجلس الاقليمي، خلال ثلاثة اشهر من نشره. ولا ينشر النظام الاساسي الخاضع للاستفتاء اذا لم تتم الموافقة عليه من اغلبية الاصوات الصحيحة. ويقوم النظام الاساسي في كل اقليم بتنظيم مجلس الادارات الذاتية المحلية بصفته عضوا استشاريا بين الاقليم والمؤسسات المحلية. (٨)

وتقسم الهيئات الاقليمية في ايطاليا الى سلطة تشريعية تتمثل بالمجلس الاقليمي الذي يعتبر السلطة التشريعية والرقابية في الاقليم، وسلطة تنفيذية تسمى جونتا

(GIUNTA) ومن رئيس الاقليم الذي يعتبر في ذات الوقت رئيس السلطة التنفيذية.(٩)

و يمارس المجلس الاقليمي الوظيفة التشريعية باعتباره السلطة التشريعية في الاقليم فضلا عن ممارسة الوظائف الاخرى المنصوص عليها في الدستور والقوانين والتي تتمثل بالرقابة على اعمال السلطة التنفيذية في الاقاليم، وهذا الدور يشبه دور البرلمان بالرقابة على اعمال الحكومة ،حيث يمارس المجلس الاقليمي سلطة رقابية على اعمال السلطة التنفيذية في الاقليم.(١٠)

و يختلف المجلس الاقليمي عن البرلمان الوطني انه يتكون من مجلس واحد بينما يتكون البرلمان من مجلسي الشيوخ والنواب. وينتخب المجلس بالاقتراع العام المباشر من كل مواطن ايطالي يقيم في الاقليم.

ويختلف حجم عضوية المجلس الاقليمي بين اقليم واخر، وذلك تبعا لعدد السكان المقيمين فيه، فحجم المجلس يتناسب طرديا مع نسبة التمثيل الشعبي، فكل اقليم لا يقل تمثيله عن ٣٠ عضوا بالنسبة للاقاليم التي لا يزيد عدد سكانها على مليون نسمة ولا يتجاوز ٨٠ عضوا بالنسبة للاقاليم التي لا تقل عن ٦ مليون نسمة وكما يلي:

- ١-٨٠ عضوا في الاقاليم التي يزيد عدد سكانها على ٦ مليون نسمة.
- ٢-٦٠ عضوا في الاقاليم التي يزيد عدد سكانها على ٤ مليون نسمة.
- ٣-٥٠ عضوا في الاقاليم التي يزيد عدد سكانها على ٣ مليون نسمة.
- ٤-٤٠ عضوا في الاقاليم التي يزيد عدد سكانها على ١ مليون نسمة.
- ٥-٣٠ عضوا في الاقاليم التي لا يتجاوز عدد سكانها مليون نسمة.(١١)

اما بالنسبة لمدة العضوية في المجالس الاقليمية فقد حددها المشرع الايطالي بخمس سنوات تبدأ بعد ٤٦ يوما من تاريخ اجراء الانتخابات(١٢)، وهي تتناسب مع مدة العضوية لاعضاء مجلسي الشيوخ والنواب الايطالي.(١٣)

المطلب الثاني

اختصاصات المجالس الاقليمية

LE FUNZIONI DEI CONSIGLI REGIONALI

سوف نقسم هذا المطلب الى ثلاثة فروع نتاول في الفرع الاول الاختصاص التشريعي للمجالس الاقليمية، ونتاول في الفرع الثاني اختصاص المجلس باصدار اللوائح ثم نبين في الفرع الثالث الاختصاص الرقابي.

الفرع الاول

الاختصاص التشريعي

LA FUNZIONE LEGISLATIVA

يتميز النظام الايطالي بثنائية المصدر التشريعي، فطبقا للمادة ١١٧ من الدستور الايطالي المعدل تمارس السلطة التشريعية من قبل السلطة المركزية والاقليم، على ان تراعي كلتا السلطتين التشريعتين المركزية والاقليمية احترام الدستور والالتزامات الناتجة عن قوانين الاتحاد الاوربي والالتزامات الدولية.(١٤)

لذلك يلاحظان ثنائية السلطة التشريعية تكفل التنسيق بين نشاط السلطة المركزية والاقليم، لهذا نصت المادة ١١٧ من الدستور على توزيع الاختصاص التشريعي بين المركز والاقليم. و تنقسم هذا الاختصاصات على ثلاثة مستويات تشريعية:

أ-الاختصاصات التشريعية الحصرية للمركز (La potestà legislativa esclusiva dello stato)

تعد المواضيع المشار إليها في المادة ١١٧ الفقرة (١) من الاختصاصات الحصرية للسلطة المركزية كونها تتعلق بالمصالح العليا للدولة المتمثلة بسيادة ووحدة الجمهورية الإيطالية والتي يمنع ان تنظم بطريقة تختلف من اقليم الى اخر، لذلك يقتصر تشريعها على السلطة المركزية.(١٥)

وتتمثل الاختصاصات الحصرية بما يلي:

١-سياسة الدولة الخارجية وعلاقاتها الدولية، علاقات الدولة بالاتحاد الاوربي، حق طلب اللجوء والايضاح القانونية لمواطني الدول غير المنتمية الى الاتحاد الاوربي.

٢- الهجرة.

٣-العلاقة بين الجمهورية والطوائف الدينية.

٤- الدفاع والقوات المسلحة، امن الدولة، السلاح والذخيرة والمتفجرات.

٥- العملة وحماية الادخار والاسواق المالية، حماية المنافسة ، النظام النقدي، نظام الدولة الضريبي والحسابي، توزيع الموارد المالية.

٦- اجهزة الدولة والقوانين الانتخابية الخاصة بها، الاستفتاءات الشعبية للدولة، انتخاب البرلمان الاوربي.

٧- نظام الدولة والتنظيم الاداري الخاص بها والمؤسسات العامة الوطنية.

٨- النظام العام والامن باستثناء الشرطة الادارية المحلية.

٩- المواطنة والاحوال المدنية وسجلات النفوس.

١٠- الولاية القضائية واصول المحاكمات، النظام القضائي المدني والجنائي، العدالة الادارية.

١١- تحديد المستويات الاساسية للخدمات المتعلقة بالحقوق المدنية والاجتماعية الواجب ضمانها في البلاد.

١٢- القواعد العامة للتعليم.

١٣- الضمان الاجتماعي.

١٤- التشريع الانتخابي، اجهزة الحكم والمهام الاساسية للبلديات والمقاطعات والمدن العاصمة.

١٥- الجمارك وحماية الحدود الوطنية والوقاية الدولية.

١٦- الموازين والمكاييل وقياس الوقت، تنسيق اعلامي للمعطيات الاحصائية والمعلوماتية للادارة العامة في كل من الدولة وعلى الصعيدين الاقليمي والمحلي، المشاريع الهندسية.

١٧- العناية البيئية والنظام البيئي والكنوز الثقافية.

ب- الاختصاصات التشريعية المشتركة بين الحكومة المركزية والاقليم (La potestà legislativa concorrente)

حددت المادة (١١٧) من الدستور الايطالي المواضيع ذات الاختصاص المشتركة بين المركز والاقليم بما يلي:

١- علاقات الاقاليم على الصعيدين الدولي ومع الاتحاد الاوربي.

٢- التجارة مع الخارج.

٣- حماية العمل وامنه.

٤- التعليم ، باستثناء الاستقلالية الذاتية للمؤسسات المدرسية والتربية والتأهيل المهني.

٥- المهن

٦- البحوث العلمية والتقنية ودعم التجدد في القطاعات الانتاجية.

٧- رعاية الصحة والتغذية.

٨- التنظيم الرياضي.

٩- الدفاع المدني.

١٠- سياسة الاراضي.

١١- المرافئ والمطارات المدنية، شبكات النقل والملاحة الكبرى، تنظيم الاتصالات.

١٢- انتاج الطاقة ونقلها وتوزيعها على الصعيد الوطني.

١٣- الضمان الاجتماعي.

١٤- العمل على تجانس الميزانيات العامة والنظام الضريبي والصناديق الريفية ومؤسسات التسليف ذات الطابع الاقليمي ومؤسسات التسليف العقاري والزراعي.

ج-الاختصاص التشريعي الحصري للاقليم (La potestà legislativa residuale o esclusiva delle regioni)

تعد جميع المواضيع الاخرى التي لا تدخل ضمن الاختصاص التشريعي الحصري للحكومة المركزية ولا تلك التي تعتبر من الاختصاصات المشتركة بين المركز والاقليم من اختصاص الاقاليم، حيث يكون دور الاقليم التشريعي في هذه المواضيع اساسيا،

بمعنى انها لا تتقيد بالمبادئ الاساسية للتشريعات المركزية، وانما تراعي فقط المبادئ الاساسية المنصوص عليها في الدستور وقوانين الاتحاد الاوربي والالتزامات الدولية. (١٦)

بالتالي ان كل مالم ينص عليه في الفقرتين الثانية والثالثة من المادة ١١٧ من الدستور الذي يمثل الاختصاص التشريعي الحصري والاختصاص التشريعي المشترك بين الاقليم والمركزية يدخل ضمن الاختصاص التشريعي للاقاليم. (١٧)

واخيرا ينبغي الاشارة الى اجراءات تشريع القوانين الاقليمية، حيث تمارس الوظيفة التشريعية في الاقليم عبر اجراءات شبيهة بالاجراءات المتبعة في تشريع القوانين التي تصدر عن البرلمان (١٨)، والاختلاف الوحيد بينهما هو ان القانون الذي يصدر عن البرلمان عبارة عن عمل ينتج عن تعاون مجلسي الشيوخ والنواب في تشريعه، بينما القوانين التي تشرع في الاقليم فانها تصدر عن جهة واحدة هي المجلس الاقليمي. (١٩)

وتمر عملية تشريع القوانين في الاقليم بمراحل محددة، تبدأ بتقديم مشروع القانون الى المجلس الاقليمي، وتختلف الجهات التي تستطيع تقديم مشروعات القوانين بين الاقليم الخاصة والاقاليم العادية، فقد منح المشرع كل من السلطة التنفيذية واعضاء المجلس الاقليمي والناخبين في الاقليم ذات الانظمة الاساسية الخاصة حق تقديم مشروعات القوانين (٢٠)، بينما تقدم مشروعات القوانين في الاقليم العادية من قبل السلطة التنفيذية او اعضاء المجلس الاقليمي ومن قبل الناخبين او من المؤسسات المحلية المتمثلة بالمقاطعة والبلدية. وبشكل عام تقدم اغلب مشروعات القوانين من قبل السلطة التنفيذية في الاقليم على اعتبار انها السلطة المعنية بتنفيذ القوانين التي تصدر عن السلطة التشريعية في الاقليم. (٢١)

وبعد ان يقدم مشروع القانون الى المجلس الاقليمي يتم دراسته من قبل اللجان المختصة المشكلة من قبل المجلس ومن ثم من قبل المجلس نفسه الذي يوافق على مشروع

القانون بالتصويت على القانون مادة تلو الأخرى ، ومن ثم يحصل التصويت النهائي على مشروع القانون بجميع مواده(٢٢)

أما بالنسبة إلى نفاذ القوانين، فقبل تعديل المادة ١٢٧ من الدستور كان يجب على المجلس الإقليمي بعد المصادقة على القانون أن يرسله إلى مفوض الحكومة بهدف مراجعة القانون باعتباره ممثلاً للحكومة المركزية، ولكن بعد تعديل المادة أعلاه بموجب القانون الدستوري رقم ٣ لسنة ٢٠٠١ تعتبر القوانين نافذة بمجرد التصويت عليها من قبل المجلس الإقليمي ونشرها بالجريدة الرسمية.(٢٣)

الفرع الثاني

اللوائح

I REGOLAMENTI

عرفت المادة (١٤) من القانون رقم (١١٩٩) لسنة ١٩٧١ اللوائح بأنها قرارات إدارية تنظيمية تصدر عن السلطة التنفيذية (الحكومة المركزية، المؤسسات الإقليمية ومن الجهات الإدارية الأخرى) وتولد قواعد عامة ومجردة.(٢٤)

وتنظم القوانين التي تصدر عن السلطة المركزية والأنظمة الأساسية للأقاليم والقوانين التي تصدر عن المجالس الإقليمية كيفية إصدار اللوائح والجهات المختصة بذلك.

هذا وقد أدخل التعديل الدستوري لسنة ٢٠٠١ مبدأ التوازن بين الوظائف التشريعية واللائحية، والذي بمقتضاه أصبح من يختص بتشريع قوانين في مواضيع محددة يستطيع أن يتخذ اللوائح التي تتعلق بتلك القوانين.

وبناء على ذلك تختص الاقاليم بأصدار اللوائح التنفيذية في المواضيع التي تدخل ضمن الاختصاص التشريعي المشترك بين المركز والاقليم والمواضيع التي تدخل ضمن الاختصاص التشريعي الحصري للاقاليم.

ببينما تختص السلطة المركزية باصدار اللوائح التي تتعلق بالمواضيع ذات الاختصاص التشريعي الحصري للمركز، بيد ان هذه الاخيرة تستطيع ان تفوض السلطات الاقليمية صلاحية اصدار اللوائح التي تتعلق بالمواضيع ذات الاختصاص الحصري. وهذا ما ذهب اليه مجلس الدولة الايطالي في رأيه الاستشاري بتاريخ ١٧/١٠/٢٠٠٢ والرأي الاستشاري في ١١/١١/٢٠٠٢ الى القول ان نص المادة ١١٧ الفقرة (٦) من الدستور يجيز ان تصدر اللوائح من الحكومة المركزية فقط في المواضيع المتعلقة بالاختصاصات التشريعية الحصرية للسلطة المركزية باستثناء الحالات التي بمقتضاها تفوض السلطة المركزية سلطات الاقاليم اصدار لوائح تتعلق بأمر تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للسلطة المركزية.(٢٥)

وتختلف الجهات الاقليمية التي تختص باصدار اللوائح باختلاف الانظمة الاساسية التي تحكم الاقاليم، فالجهة المختصة باصدار اللوائح في الاقاليم ذات الانظمة الاساسية الخاصة هي السلطة التنفيذية ما عدا اقليمي فالد اوستا واقليم ساردينيا. بينما في الاقاليم ذات الانظمة الاساسية العادية فاصدار اللوائح كان يدخل ضمن اختصاص المجلس الاقليمي بموجب نص المادة(١٢١ / ١٠٢) من الدستور الايطالي، وبعد تعديل الدستور بموجب القانون الدستوري رقم (١) لسنة ١٩٩٩ اصبح اصدار اللوائح من اختصاص السلطة التنفيذية.(٢٦)

الفرع الثالث

الاختصاص الرقابي للمجلس الاقليمي

LA FUNZIONE DI CONTROLLO

يمارس المجلس الاقليمي رقابة سياسية وادارية فاعلة على السلطة التنفيذية في الاقليم، وبشكل عام تمارس على الجهاز الفني والبيروقراطي لتلك الهيئات التنفيذية.

و يهدف نشاط الرقابة الذي يمارس من قبل المجلس الاقليمي الى بيان مدى تطابق عمل السلطة التنفيذية مع برنامجها السياسي، وليؤكد ايضا تماسك وفاعلية سير العمل الاداري.

وقد نصت الانظمة الاساسية للاقاليم ذات الانظمة الاساسية الخاصة والعادية على مجموعة من الوسائل الرقابية المتمثلة:

١- الاستجواب

٢- السؤال

٣- الاقتراح.

ويمارس المجلس الاقليمي دوره الرقابي مستخدما هذه الوسائل الرقابية والحصول على المعلومات الكافية المكفولة بمقتضى الانظمة الاساسية للاقاليم، كالحصول من الموظفين والمؤسسات المحلية على نسخ من كل الاجراءات المتخذة، بالاضافة الى كل معلومة يجد المجلس ضرورة معرفتها. (٢٧)

ويتماشى مبدأ اطلاع اعضاء المجلس الاقليمي على المعلومات مع القانون رقم ٢٤ لسنة ١٩٩١ المتعلق بالاجراءات الادارية، الذي ينص على ضرورة الاعلان وامكانية

معرفة النتائج الممكنة للاجراءات الادارية المتخذة من قبل الادارة، باستثناء البعض منها التي تجد الادارة انها تتعلق بامور لا يجوز نشرها.(٢٨)

و يمارس المجلس الاقليمي اضافة الى الوظيفة التشريعية وظائف اخرى تتمثل بالتحقيق والتفتيش التي تظهر عبر نشاط اللجان التي تشكل من قبل المجلس الاقليمي والتي تجري التحقيق في قضايا معينة.

وتستطيع هذه اللجان الحصول على معلومات تكون بحوزة اي موظف من موظفي المؤسسات الاقليمية. و طبقا للرأي الراجح ان هؤلاء الموظفين لا يستطيعون الاعفاء من الجواب على الاسئلة التي تقدم من قبل اللجان التحقيقية بهدف الوصول الى نتيجة ما بخصوص المعلومات المتوفرة لديهم.(٢٩)

المبحث الثاني

الرقابة على المجالس الاقليمية

كما اشرنا عند تعرضنا لتعريف المجالس الاقليمية في المبحث الاول، بانها تمارس اختصاص تشريعي باعتبارها السلطة التشريعية في الاقليم فيما يتعلق بالمواضيع ذات الاختصاصات المشتركة والمواضيع التي تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للاقاليم، فضلا عن ممارسة دور رقابي يمارسه المجلس على السلطة التنفيذية في الاقليم. وهذه الوظائف التي يمارسها المجلس الاقليمي لا تكون بمنأى من الرقابة. لذلك سوف نتناول في هذا المبحث الرقابة على المجالس الاقليمية والذي يقسم الى ثلاثة مطالب ، نبين في الاول الرقابة على اعمال المجلس الاقليمي سواء كانت تشريعات ام قرارات يتخذها المجلس ضد الهيئات التنفيذية في الاقليم، و نبين في المطلب الثاني الرقابة على اعضاء المجلس الاقليمي، ثم نبين في المطلب الثالث السلطة البديلة

باعتبارها اسلوبا من اساليب الرقابة على المجالس الاقليمية تمارس على الاعمال والاعضاء.

المطلب الاول

الرقابة على الاعمال

تتضمن الرقابة على اعمال المجلس الاقليمي الرقابة على التشريعات الاقليمية باعتباره السلطة التشريعية في الاقليم وقراراتها.

الفرع الاول

الرقابة على تشريعات الاقاليم

كانت التشريعات التي تصدر عن السلطة التشريعية في الاقليم (المجلس الاقليمي) تخضع للرقابة السابقة من قبل مفوض الحكومة في الاقليم باعتباره جهة ضامنة للسلطة المركزية منعدم تعارض القوانين التي تصدر عن الاقليم مع القوانين التي تتعلق بالاختصاص الحصري للسلطة المركزية.(٣٠)

لكن وبعد صدور التعديل الدستوري بموجب القانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠١ الغيت تقريبا بشكل كامل كل اشكال الرقابة على الاقاليم، عندما نص على الغاء المادة ١٢٤ من الدستور وتعديل المادة ١٢٥ والفقرتين ١، ٢ من المادة ١٢٧.

ان الغاء المادة ١٢٤ من الدستور والتي كانت تنص على تشكيل مفوض الحكومة كجهة ضامنة للدولة في تنسيق الوظائف، منح السلطات الاقليمية استقلالية اكثر في ممارسة الاختصاصات المنوطة بها سواء على المستوى التشريعي ام التنفيذي.

كما ان تعديل المادة ١٢٧ من الدستور جعل القوانين الاقليمية تخضع فقط لرقابة المحكمة الدستورية ، بعد ان تشرع من قبل المجلس الاقليمي وتنتشر في الجريدة

الرسمية ويجري هذا الامر على القوانين التي تصدر عن البرلمان عندما يعتقد الاقليم انها من اختصاصه فله الحق ان يطعن لدى المحكمة الدستورية.(٣١).

ان تعديل المادة ١٢٧ من الدستور الذي الغى خضوع القوانين لرقابة مفوض الحكومة الذي كان معمولا به قبل صدور القانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠١ منح الاقاليم استقلا كبيرا.

لذلك نصت المادة ١٢٧ على (عندما تعتبر حكومة الجمهورية ان قانونا اقليميا يتجاوز صلاحية الاقليم، لها ان تطعن بعدم دستوريته امام المحكمة الدستورية في خلال ستين يوما من تاريخ نشره.

وعندما يعتبر الاقليم ان قانونا او قرارا له قوة القانون او قانونا لاقليم اخر يمس مجال صلاحياته، له ان يطعن بعدم دستوريته خلال ستين يوما من تاريخ نشر القانون او القرار الذي له قوة القانون.(٣٢)

لذلك يجب على القاضي الدستوري ان يحكم بعدم دستورية القانون الاقليمي المشرع من قبل السلطة التشريعية في الاقليم اذا كان يدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للحكومة او يدخل ضمن الاختصاصات المشتركة بين الحكومة والاقليم.

وفي هذا السياق ايدت المحكمة الدستورية المرسوم التشريعي رقم ٣٧٧ الصادر في ٢٧ تموز ٢٠٠٢ ، عندما اكدت ان الغاء الية الرقابة السابقة على القوانين الاقليمية يترجم توسعا في ضمان الاستقلال الاقليمي في ممارسة صلاحياته الدستورية والتي تتفق مع سن ودخول القوانين حيز التنفيذ.(٣٣)

هذا الحكم يؤيد الاتجاه الدستوري الجديد الذي جاء به القانون رقم ٣ لسنة ٢٠٠٢ سالف الذكر الذي الغى الرقابة السابقة على القوانين الصادر عن السلطة التشريعية في الاقليم، والتي كانت تنظر من قبل مفوض الحكومة. الا انه بعد التعديل اقتصر الامر على

امكانية الطعن في القوانين التي يعتقد انها خارج صلاحيات الاقليم امام المحكمة الدستورية، وبعد ان ينشر القانون لكي تنتظر تلك المحكمة بشرعية القانون محل الطعن.

الفرع الثاني

الرقابة على قرارات المجلس الاقليمي

كانت الرقابة على القرارات الاقرارات التي تصدر عن الهيئات الاقليمية تعهد بموجب نصت المادة ١٢٥ من الدستور الى لجنة حكومية خاصة، وتعين هذه اللجنة بقرار من رئيس مجلس الوزراء وتلغى بقرار من ذات المجلس، وتستمر لمدة ثلاث سنوات.

وتنفيذا لذلك نصت المادة ٣ من القانون رقم ٤٠ لسنة ١٩٩٣ على تعيين اللجنة الحكومية من قبل رئيس مجلس الوزراء بعد مداولة داخل مجلس الوزراء وبالتشاور مع وزير الداخلية وبناء على طلب من وزير الشؤون الاقليمية. ترأس هذه اللجنة من قبل مفوض الحكومة وتتكون من قاض من محكمة الحسابات، وثلاثة من موظفي الدولة ومن مختص في النظم الادارية يتم اختياره من بين ثلاثة اسماء يتم ترشيحها من قبل المجلس الاقليمي.(٣٤)

و بعد صدور التعديل الدستوري لسنة ٢٠٠١ تبديل وضع الرقابة على القرارات الادارية للاقاليم، حيث توسع الاستقلال الاقليمي الممنوح للاقاليم في السنوات الاخيرة في مقابل نظام الرقابة على القرارات الادارية الاقليمية، اذ نصت المادة ١٢٥ بعد التعديل على (تتم مراقبة القرارات الادارية الاقليمية بصورة لامركزية من قبل جهاز تابع للدولة وفقا للاحوال والطرق المبينة في قوانين الجمهورية. للقانون ان يسمح في احوال معينة وبناء على طلب معلل، باجراء مراقبة نوعية تهدف فحسب الى حمل المجلس الاقليمي على اعادة النظر في احد قراراته).(٣٥)

كانت النتيجة المنطقية لهذا التطور الغاء الفقرة الاولى من المادة ١٢٥ من الدستور التي ترتب عليها الغاء اي شكل من اشكال الرقابة على القوانين والقرارات الاقليمية. بيد انه لا يجب الاعتقاد ان العاملين في الاقاليم قد انفكوا بشكل كامل من اي قيد او اية ضمانات تكفل حماية وحدة الجمهورية الايطالية. اذ تضمن التعديل الدستوري سالف الذكر بعض القيود على الاعمال التي تؤدي من قبل سلطات الاقاليم واهم نوع من انواع الرقابة هو السلطة البديلة المنصوص عليه في المادة ١٢٦ من الدستور وهذا ما سنتناوله بشكل مفصل لاحقا.(٣٦)

المطلب الثاني

الرقابة على اعضاء المجلس الاقليمي

تمارس الرقابة على الجهات المنتخبة الاقليمية والبلدية ومجلس المقاطعة بشكل اساسي عبر اقالة اعضاء المجالس المنتخبة وحل تلك المجالس والدعوة الى انتخابات جديدة.

هذا الوضعان يختلفان تبعا لاختلاف الطبيعة القانونية والوظيفية. فالاقالة تعتبر اجراء فرديا يتخذ ضد اعضاء الهيئات المنتخبة، يؤدي في النهاية الى ازالة الاوضاع غير الشرعية التي تؤثر بدرجة ما على حسن سير المرافق العامة وشفافية الاعمال الادارية.(٣٧)

ان الهدف الاساسي من حل المجالس المنتخبة هو لتجاوز حالة سلبية قائمة قابلة ان تؤثر بشكل سلبي على المهام او الوظائف الدستورية للنظام..

ولحساسية هذا الموضوع الذي يؤثر على الادارة الذاتية المكفولة دستوريا للهيئات المحلية، نص على حالات حل المجلس الاقليمي في الدستور، وعلى حالات حل

المجلس البلدي ومجلس المقاطعة في القوانين. وتعتبر هذه الحالات المنصوص عليها في الدستور او القوانين غير قابلة للتأويل والتفسير الواسع.(٣٨)

ان الهدف الاساسي من حل المجلس الاقليمي هو ضمان سير المرافق العامة بانتظام واضطراد لان الحكومة المركزية تكون قادرة على التدخل في المجال السياسي الخاص بالاستقلال الاقليمي، لتحقيق هدف اساسي هو ازالة الاوضاع التي تعيق الاقليم في انجاز واجباتها الدستورية، فطبقا الى ، حيث يخضع المجلس الاقليمي لرقابة الحكومة التي تستطيع في حالات محددة ان تقرر حله، وهذا يتحقق في الحالات التالية:

١- عندما يرتكب المجلس الاقليمي افعالا تتعارض مع الدستور او تقوم بانتهاكات خطيرة للقانون، والتي يترتب عليها الحاق ضرر بالمبادئ الاساسية والاعتبارات والقيم المستوحاة من النظام الدستوري. كما يمكن ان يعتبر اهمال المجالس في تنفيذ الواجبات الدستورية سببا في حله.

٢- ان يكون حل المجلس لاسباب تتعلق بالامن الوطني.

٣- استحالة سير المجلس في وظائف المنصوص عليها في الدستور بسبب خلافات داخلية تؤدي الى استقالة اغلبية اعضائه.(٣٩)

و رغم صدور القانون الدستوري رقم ١ لسنة ١٩٩٩ الذي عدلت بمقتضاه المادة ١٢٦ من الدستور، الا انه لم يكن مهما مقارنة بالتعديل الدستوري لسنة ٢٠٠١. الذي بموجبه ميزت المادة ١٢٦ بين اسباب حل المجلس الاقليمي واقالة رئيس السلطة التنفيذية في الاقليم بموجب الرقابة الحكومية عن اسباب حل المجلس الاقليمي لاسباب داخلية.(٤٠)

وتتحقق الحالة الاولى في الفرضيتين التاليتين:

١- ان يقوم كل من المجلس الاقليمي او رئيس السلطة التنفيذية بارتكاب افعال مخالفة للدستور او انتهاكات خطيرة للقانون.

٢- لاسباب تتعلق بالامن القومي.

و حل المجلس الاقليمي واقالة رئيس السلطة التنفيذية بهذه الطريقة يتم بمرسوم من رئيس الجمهورية بعد استقصاء رأي لجنة من مجلسي النواب والشيوخ تشكل للنظر في قضايا الاقاليم وفقا للطرق المبينة في قانون الجمهورية.

بينما اسباب حل المجلس الاقليمي واقالة رئيس السلطة التنفيذية التي لا تستند الى رقابة حكومية فهي :

يمكن للمجلس الاقليمي التعبير عن عدم الثقة تجاه رئيس السلطة التنفيذية في الاقليم بواسطة عريضة معللة يوقع عليها خمس اعضائه على الاقل ويتم اقرارها بالتصويت العلني بالاغلبية المطلقة، ولا يجوز طرح العريضة للمناقشة قبل مرور ثلاثة ايام على تقديمها.

ان اقرار عريضة عدم الثقة تجاه رئيس الحكومة الاقليمية المنتخب بالاقتراع العام المباشر والاقالة والعائق المستديم والوفالة او الاستقالة الطوعية للرئيس، تؤدي جميعها الى استقالة الحكومة الاقليمية وحل المجلس. في اي حال تترتب النتائج نفسها على الاستقالة المتزامنة لأكثريه اعضاء المجلس.(٤١)

فيما يتعلق بطريقة حل المجالس الاقليمية ذات الادارة الذاتية الخاصة، فقد نظمت بالانظمة الاساسية لهذه الاقاليم التي تضمنت- بشكل عام- نظاما مماثلا الى ذلك الذي نصت عليه المادة ١٢٦ من الدستور.

نص النظام الاساسي لاقليم صقلية على طريقة مختلفة عما هو مقرر في المادة ١٢٦ من الدستور، حيث نصت المادة ٨ على ان السلطة المختصة في طلب حل المجلس هي مفوض الحكومة لدى اقليم صقلية هذا من جاني ، من جانب اخر يتخذ قرار الحل في التصويت الموحد لمجلسي الشيوخ والنواب.(٤٢)

هذا وقد اختلف الفقه حول احقية الجهة التي تتخذ قرار الحل

فقد ذهب البعض الى القول ان قرار حل المجلس الاقليمي هو قرار يؤسس على ارادتين، هما ارادة الحكومة و ارادة رئيس الجمهورية.

و يعتقد جانب اخر من الفقه ان قرار الحل هو قرارا حكوميا بشكل اساسي ، وان مرسوم الحل الذي يصدر من رئيس الجمهورية ما هو الا مجرد رقابة خارجية وشكلية على واجبات الحكومة.

الرأي الراجح ان مرسوم حل المجلس الاقليمي هو قرار رئاسي كما نصت على ذلك المادة ١٢٦ من الدستور، يضاف الى ذلك ضرورة وجود جهة محايدة ممثلة برئيس الجمهورية لحل النزاع الحاصل بين الدولة والادارة الذاتية للاقاليم. (٤٣)

بالنتيجة يمكن تلخيص المراحل التي يمر بها اجراء حل المجلس الاقليمي بالمراحل الاتية :

١- ان تقدم الحكومة مشروع حل المجلس الاقليمي، والتي يفترض ان تعرف جيدا وتتحقق من الشروط الاساسية لحل المجلس الاقليمي المنصوص عليها في المادة ١٢٦ من الدستور.

٢- ان يشكل المجلس لجنة برلمانية تعبر عن رأيها حول مشروع الحكومة المطروح والتأكد من انه لا يشكل خرقا لمبدأ الادارة الذاتية للاقاليم.

٣- المرحلة الاخيرة تتمثل باتخاذ رئيس الجمهورية مرسوما بحل المجلس الاقليمي عندما يتحقق لديه توفر الشروط المنصوص عليها في الدستور لضمان شرعية قرار الحل.

المطلب الثالث

السلطة البديلة

IL POTERE SOSTITUTIVO

سوف نقسم هذا المطلب الى فرعين نتاول في الفرع الاول مفهوم السلطة البديلة اما الفرع الثاني فنخصه لبيان الاساسي القانوني للتدخل البديل.

الفرع الاول

مفهوم السلطة البديلة

تعرف السلطة البديلة بانها حلول هيئة تعين من قبل الحكومة المركزية محل الهيئات الاقليمية صاحبة الاختصاص الاصيل تتولى تنفيذ الالتزامات التي عجزت عن تنفيذها الهيئات الاقليمية المختصة بهدف ضمان سير المرافق العامة وتنفيذ الالتزامات الدولية. (٤٥)

و يعتبر فقهاء القانون الاداري ان فكرة السلطة البديلة هي فكرة هجينة كونها تجمع بين نشاط الرقابة على الهيئات الاقليمية وممارسة ذلك النشاط. فوظيفة الرقابة تمارس عبر الرقابة البديلة بممارسة تحقيق حول احترام الجهات الاقليمية للالتزامات القانونية، بينما ممارسة النشاط يظهر عبر قرار من سلطة عليا تحل محل احدى السلطات المحلية لاتخاذ قرارات محددة في حالة اهمال السلطات المحلية المختصة في تنفيذ واجباتها القانونية. بمعنى اخر في حال اثبت التحقيق عدم تنفيذ السلطات المختصة للالتزاماتها القانونية يتحقق الامر الاخر المتمثل بممارسة نشاط السلطة البديلة. (٤٦)

تمارس السلطة البديلة في الحالات التالية:

١- السلطة البديلة على الاعضاء والسلطة البديلة على النشاط

تمارس السلطة البديلة على الاعضاء في حالة حل المجلس الاقليمي او البلدي او مجلس المقاطعة وفي حالة ايقاف واقالة رئيس السلطة التنفيذية في الاقليم ورئيس المقاطعة على مستوى المقاطعة والعمدة على مستوى البلدية.

اما الحالة الثانية فتتحقق عبر اتخاذ قرارات ملزمة بمقتضى القانون في حالة تباطئ الادارات الاقليمية والمحلية في تنفيذ الالتزامات المنوطة بها.

٢- السلطة البديلة في ممارسة اعمال ادارية او في تبني قواعد قانونية سواء اكانت تشريعية ام لائحية.

٣- تمارس السلطة البديلة عبر تعيين مفوض يتولى تنفيذ الالتزامات التي عجزت عن تنفيذها السلطات الاقليمية المختصة.

ان الهدف الاساسي من الاستعانة بتدخل السلطة البديلة هو لحماية مبدأ الوحدة القانونية والاقتصادية للدولة، ويتحقق ذلك من خلال ضمان التقيد بالالتزامات القانونية.

وفي هذا السياق اكدت المحكمة الدستورية في حكمها رقم ٢٣٦ الصادر في ٢٠٠٤ ان هذه الوسيلة في الرقابة وضعت لضمانات الضرورات الاساسية في الامن ومبدأ المشروعية لانه يكفل وحدة وتماسك النظام القانوني.(٤٧)

و بهدف حماية مبدأ الاستقلال الاقليمي والمحلي عند تطبيق السلطة البديلة كأسلوب من اساليب الرقابة على تلك الجهات ينبغي توفر الضمانات التالية:

١- في حالة اهمال السلطات المختصة اقليمية كانت ام محلية في تنفيذ الالتزامات القانونية يجب انذارها لتنفيذ تلك الالتزامات خلال فترة زمنية محددة، بهدف فسح المجال امام هذه السلطات في انجاز مهامها وللحيلولة دون التجاوز على اختصاصات السلطات الاقليمية تشريعية كانت ام تنفيذية.

٢- في حالة ثبوت عدم جدوى الفترة الممنوحة للسلطات الاقليمية والمحلية في تنفيذ التزاماتها القانونية ، تمارس السلطة البديلة بهدف تنفيذ الواجبات التي عجزت عن تنفيذها السلطات المختصة خلال فترة لا تتجاوز ستين يوما. وهذا الشرط يعد مهما لان السلطة البديلة تشكل تدخلا استثنائيا كونها تحدث تعديلا على الاختصاص عبر حلول سلطة عليا محل السلطة صاحبة الاختصاص الاصيل.(٤٨)

٣- بهدف ضمان شرعية ممارسة السلطة البديلة يجب ان يكون منصوص عليه ومنظم في قانون معين. وتماشيا مع ذلك يلاحظ ان القوانين تمنح دائما الحكومة تراخيص في ان تحل محل السلطات الاقليمية في ممارسة مواضيع محددة ذات طبيعة قانونية وادارية في حالة اهمال السلطات الاقليمية في تنفيذ التزاماتها القانونية(٤٩)

٤- لشرعية اي تدخل بديل يجب ان يكون هناك اهمال من قبل السلطات الاقليمية المختصة، اذ يجب ان يتعلق بعدم تبني قرارات ملزمة في مواضيع محددة، وهذا الاهمال يضع المصالح العامة في خطر.(٥٠)

الفرع الثاني

الاساس القانوني للسلطة البديلة

يجد التدخل البديل من قبل الدولة اساسه القانوني في المادة ١٢٠ من الدستور الايطالي المعدلة بموجب القانون الدستوري رقم ٣ لسنة ٢٠٠١ والتي تنص على (للحكومة ان تحل محل الاقاليم والمدن العاصمية والمقاطعات والبلديات في حالة عدم احترام القوانين والمعاهدات الدولية وقوانين الاتحاد الاوربي او في حالة خطر جسيم على السلامة والامن العامين، او حين تتطلب صيانة الوحدة القضائية والوحدة الاقتصادية وبالخصوص صيانة المستويات للاجراءات المتعلقة بالحقوق المدنية والاجتماعية، بصرف النظر عن الحدود الجغرافية للحكومات المحلية. يحدد القانون الاجراءات

الكفيلة بضمان ممارسة الدولة للسلطات البديلة ضمن احترام مبادئ التكامل والتعاون البناء).

و نظمت اجراءات ممارسة السلطة البديلة بموجب المادة ٨ من القانون رقم ١٣١ لسنة ٢٠٠٣ (احكام تعديل نظام الجمهورية في القانون الدستوري في ١٨ اكتوبر لسنة ٢٠٠٢ رقم ٣) والمبادئ التي قررتها احكام المحكمة الدستورية، التي يمكن حصرها بما يلي:

١- يجب ان يحرك التدخل البديل من قبل رئيس مجلس الوزراء بناء على طلب من الوزير المختص.

٢- يجب ان يحدد للجهة المقصرة في تنفيذ التزاماتها فترة مناسبة لاتخاذ الاجراءات الضرورية والملزمة.

٣- في حالة مرور هذه الفترة دون جدوى، يجب الاستماع الى الجهة المقصرة في تنفيذ الالتزامات عملاً بمبدأ احترام التعاون بين الجهات الحكومية.

٤- يتخذ مجلس الوزراء قراراً بتعيين مفوضاً عن الحكومة يتولى تنفيذ الواجبات التي عجزت عن تنفيذها الجهات المختصة و يجب ان يشارك رئيس السلطة التنفيذية في الاقليم في هذا الاجتماع .

هذا ويمتد التدخل البديل للدولة ليشمل قطاعات مختلفة تدخل ضمن السلطة التشريعية والادارية للاقاليم، والتي تؤشر اهمية خاصة للمصالح الموحدة في مراقبة حالات الاهمال من قبل الادارات المختصة، لاسيما في مواضيع البيئة والصحة والطاقة .

علاوة على ذلك نص المشرع على حالات اخرى للتدخل البديل في موضوع توزيع الوظائف الادارية بين مختلف المستويات المؤسساتية.

و بهدف ضمن وحدة النظام الاستقلال الاقليمي واحترام القوانين الاقليمية منحت الاقاليم حق التدخل البديل لمواجهة اهمال البلديات والمقاطعات.

و يجد التدخل البديل للاقاليم ضد الهيئات المحلية اساسه القانوني في المادة ١١٨ من الدستور، التي منحت الجهات المحلية المتمثلة بالبلديات الاولية في ممارسة المهام الادارية لكونها قريبة من المواطنين واعرف باحتياجاتهم، مما يجعلها اكثر قدرة من غيرها في تلبية تلك المتطلبات الاساسية لأولئك المواطنين. يستثنى من ذلك الوظائف التي تمنح للمقاطعات والمدن العاصمية والاقاليم والدولة التي يجب ان تمارس بصورة موحدة على اساس مبادئ التكامل والكفاءة والتناسب .

ينظم التدخل البديل للاقاليم ضد الهيئات المحلية في النظام الاساسي للاقاليم، مع ضرورة احترام العناصر العامة المتأنية من النظام او من احكام المحكمة الدستورية.

في الخلاصة لا يجب ان يمارس التدخل البديل من قبل جهة ذات طبيعة ادارية وانما من قبل حكومة الاقليم (رئيس السلطة التنفيذية، السلطة التنفيذية والمجلس الاقليمي). لان التدخل البديل يمثل نقلا استثنائيا للاختصاصات.

بالاضافة الى ذلك يجب توفر كافة الضمانات التي تكفل حماية الاستقلال الاقليمي، عند ممارسة السلطة البديلة من قبل الدولة اتجاه الاقاليم او المقاطعات او البلديات او تدخل الاقاليم اتجاه المقاطعات والبلديات.

المطلب الثالث

رقابة محكمة الحسابات

IL CONTROLLO LA CORTE DEI CONTI

تعد محكمة الحسابات الجهة العليا التي تتولى الرقابة على ادارات الدولة، فضلا عن كونها السلطة القضائية العليا في موضوع المحاسبة العامة.

تمارس محكمة الحسابات الوظائف التالية:

١- الرقابة.

٢- الاستشارة والادارة الداخلية.

٣- القضاء.

وواحد من بين اهم الواجبات المناطة بمحكمة الحسابات يتمثل بالرقابة على بعض القرارات، كالقرارات الصادرة تنفيذا لتوجيهات مجلس الوزراء التي ممكن الطعن بها عندما يتخللها عيب من عيوب الشرعية. اما على المستوى القضائي ، فتحكم المحكمة في موضع التقاعد والحسابات الختامية وفي مسؤولية موظفي الدولة نتيجة الاضرار التي يسببها هؤلاء للدولة وللادارات العامة.(٥١)

وقد نصت المادة ١٤٨ من النص الموحد لقوانين الهيئات المحلية المعدل بالقانون رقم ١٧٤ لسنة ٢٠١٢ على ان يحقق قسم الرقابة الاقليمي لمحكمة الحسابات مرتين في السنة في شرعية وانتظام الادارة، وعمل الرقابة الداخلية لغرض الامتثال للقواعد المحاسبية وتوازن الموازنة لكل هيئة محلية، فضلا عن خطة الادارة التنفيذية واللوائح واعمال البرمجة والتخطيط لتلك الهيئات.

لهذا الغرض يقدم العمدة الذي يترأس بلديات يبلغ عدد سكانها اكثر من ١٥ الف نسمة او رئيس المقاطعة تقريرا نصف سنويا الى قسم الرقابة الاقليمي في محكمة الحسابات يبين انتظام الادارة وفعاليتها وكفاية نظم الرقابة الداخلية المتبعة، على اساس المبادئ التوجيهية المتبعة من قبل الاقسام المحلية لدى محكمة الحسابات. كما يرسا التقرير الى رئيسي المجلس البلدي ومجلس المقاطعة.

بالاضافة الى ذلك يمارس قسم الرقابة الاقليمي في محكمة الحسابات ومكتب المحاسبة العامة للدولة التحقيق في انتظام الادارة من الناحية الادارية والمحاسبية عندما هيئة ما لديها خلل واضح في الاوضاع المالية، كالاستخدام المتكرر للسلف المالية وعدم التوازن المالي للموازنة واتباع طرق غير مناسبة في ادارة المرافق العامة اتجاه المواطنين وزيادة الانفاق الحكومي غير المبرر للهيئات السياسية المؤسسية.

في حالة عدم ملائمة التقرير المقدم من قبل الهيئات المحلية، يفرض القسم القضائي الاقليمي لمحكمة الحسابات على الاداريين المسؤولين غرامات مالية تتراوح بين ٥ الى ٢٠ ضعف الراتب الشهري الاجمالي.(٥٢)

علاوة على ما تقدم نصت المادة ١٤٨ سالف الذكر على تشديدات اضافية لرقابة محكمة الحسابات على الادارة المالية للهيئات المحلية التي تتمثل بما يلي:

١- تستطيع اقسام الرقابة الاقليمية في محكمة الحسابات ان تحقق او تطلع على الموازنات التقديرية والحسابات الختامية للمؤسسات الاقليمية استنادا الى المادة ١ الفقرة ١٦٦ والفقرات التي تليها من القانون رقم ٢٦٦ لسنة ٢٠٠٥ بهدف التحقق من مراعاة الاهداف السنوية التي وضعتها اتفاقية الاستقرار الداخلي ومراعاة القيد المنصوص عليها في موضع السداد الذي نصت عليه المادة ١١٩ من الدستور، كما نصت الفقرتين ١٦٦، ١٦٧ من المادة ١ من القانون سالف الذكر على ان ترسل جهات

الفحص الاقتصادي والمالي للمؤسسات المحلية الى اقسام الرقابة الاقليمية في محكمة الحسابات تقريراً حول الموازنات والحسابات الختامية.

وتحدد محكمة الحسابات معايير وخطوط موحدة للإرشاد والتي يجب على الهيئات الاقليمية مراعاتها عند اعداد التقرير في جميع الاحوال الذي ان يبرهن مراعاة الاهداف السنوية التي وضعتها اتفاقية الاستقرار الداخلي ومراعاة القيد المنصوص عليه في المادة ١١٩ من الدستور المتعلق في موضوع السداد واية ممارسة حسابية او مالية غير شرعية.

٢- التحقق في الخروقات الاقتصادية والمالية وانعدام الغطاء المالي وانتهاك القواعد المتخذة لضمان قانونية الادارة المالية وعدم مراعاة اتفاق الاستقرار الداخلي. (٥٣)

الخاتمة

بعد ان تعرضنا للتنظيم القانوني للمجالس الاقليمية في القانون الايطالي عبر التعريف بها وبيان الاختصاصات المناطة بها ومدى امكانية خضوعها للرقابة، يمكننا ان نلخص اهم ما توصلنا اليه من نتائج وتوصيات.

اولاً: النتائج

١- تعدد المجالس الاقليمية سلطة تشريعية ورقابية ، تمارس وظيفة تشريع القوانين الاقليمية في المواضيع ذات الاختصاصات المشتركة والمواضيع التي تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للاقاليم، كما تمارس رقابة على اعمال السلطة التنفيذية في الاقليم عبر الوسائل القانونية المنصوص عليها في الانظمة الاساسية للاقاليم وقوانينها الاقليمية.

٢- يعد تشريع الانظمة الاساسية للاقاليم العادية من اختصاص المجالس الاقليمية، بينما تشريع الانظمة الاساسية للاقاليم الخاصة هو من اختصاص السلطة التشريعية في المركز، وذلك للخصوصية التي تتمتع بها هذه الاقاليم.

٣- يعد اصدار اللوائح بشكل عام هو من اختصاص السلطة التنفيذية في الاقليم اعمالا لمبدأ الفصل بين السلطات واقتصار دور المجلس الاقليمي على تشريع القوانين وممارسة الدور الرقابي على الاجهزة التنفيذية في الاقليم.

٤- خضوع المجالس الاقليمية الى رقابة تمارس على اعمالها التشريعية والقرارات التي تصدر عنها ، فضلا عن خضوع اعضاء المجالس الاقليمية للرقابة ايضا، كما تستطيع الحكومة المركزية ممارسة الرقابة عن طريق السلطة البديلة التي تحل محل السلطات الاقليمية المختصة لاسباب معينة وفي حالات محددة.

ثانيا: التوصيات

اود ان اسجل في نهاية البحث جملة من التوصيات وهي على النحو الاتي:

١- ضرورة ممارسة مجالس المحافظات لدورها في تشريع القوانين اعمالا لنص المادة (٢) من قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم رقم ٢٣ لسنة ٢٠٠٨ المعدل ، في المواضيع التي لا تندرج ضمن الاختصاصات الحصرية ، الذي منحها مكنة تشريع القوانين في المواضيع المتعلقة بالاختصاصات المشتركة والمواضيع التي تدخل ضمن الاختصاصات الحصرية للمحافظات، لان مجالس المحافظات منذ صدور دستور جمهورية العراق وما اعقبه من صدور قانون المحافظات غير المنتظمة في اقليم والتعديلات التي طرأت عليه والتي اكدت بشكل واضح وصريح احقية مجالس المحافظات في تشريع القوانين في المجالات المشار اليها اعلاه لما له من اهمية في

تطوير المحافظات والاستجابة لكل احتياجاتها الاساسية عبر منظومة قانونية تمكن السلطة التنفيذية من النهوض بمسئوليتها، لكن رغم ذلك نرى ترددا واضحا في ممارسة هذا الدور بسبب الاختلاف في وجهات النظر حول احقية المحافظات في تشريع القوانين بموجب نظام لامركزي، لكننا نرى ضرورة الركون الى ارادة المشرع ومضي مجالس المحافظات قدما في تشريع القوانين التي تدخل ضمن اختصاصاتها للاسباب الواردة اعلاه. وهذا ما درجت عليه كثير من الدول ومن بينها ايطاليا.

٢- ضرورة ان تعمل مجالس المحافظات على تضمين أنظمتها الداخلية اجراءات تشريع القوانين ابتداء من مرحلة تقديم مشروع القانون حتى التصويت عليه مع بيان الجهات المعنية بتقديم مشروعات القوانين.

٣- نرى من الضرورة بمكان ان تستعين مجالس المحافظات بالمختصين في مجال القانون لكي تساهم في دعم دور مجلس المحافظة في تشريع القوانين المحلية، لان اغلب اعضاء مجالس المحافظات غير مختصين في مجال القانون مما يجعل الاستعانة بالمختصين ضرورة لا مناص منها.

٤- نوصي المشرع ان يجري تعديلا على نص المادة (٧/ثالثا) الذي يجعل من اختصاص مجالس المحافظات اصدار التشريعات المحلية والانظمة والتعليمات، وجعله يقتصر على اصدار التشريعات المحلية دون اصدار الانظمة والتعليمات واناطة ذلك بالسلطة التنفيذية في المحافظة، لان الانظمة والتعليمات هي قرارات ادارية وبالتالي ينبغي ان يكون للمحافظ صلاحية اصدار هذه اللوائح تنفيذا للقوانين التي تشرع من قبل مجالس المحافظات.

الهوامش

١-توجد في ايطاليا استنادا الى نظامها القانوني جهات تمثل الحكومة المركزية في الاقاليم، كالمحافظ والذي يعين بمرسوم من قبل رئيس الجمهورية بناء على طلب من قبل وزير الداخلية بعد مناقشة هذا الامر داخل مجلس الوزراء، الذي يمارس وظائف عديدة، اهمها الوظائف المتعلقة بالامن العام، فيستطيع المحافظ استنادا الى المادة (٢) من النص الموحد لقوانين الامن العام لسنة ١٩٣١ المعدل ان يتخذ التدابير اللازمة لحماية الامن والنظام العام في حالة الضرورة والاستعجال، ويجوز الاعتراض على هذه التدابير لدى وزير الداخلية.

انظر

C, Giovanni, Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, Roma, 2010, p.49.

²V, Angiolini, Il sistema delle fonti, in Regioni, 2002, p. 583:

³ R. Tossi, I nuovi statuti delle regioni ordinarie, procedimento e limite, in Regioni, 2006, p. 527.

⁵M. Olivetti, Nuovi statuti e forma di governo delle regioni, Bologna, 2002, p.160:

⁶كان الدستور الايطالي يوجب على المجلس الاقليمي ارسال الانظمة الاساسية بعد الموافقة عليها الى البرلمان للمصادقة عليها او رفضها، ولا يحق له اجراء التعديل عليها، والتي يتم صدارها بقانون ، لذلك كانت الانظمة الاساسية للاقاليم العادية عبارة عن قوانين عادية تصدر عن البرلمان، لكن بعد التعديل الدستوري اصبح تشريع الانظمة الاساسية من اختصاص المجلس الاقليمي دون الحاجة الى اصداره من قبل البرلمان.

انظر

R. Tosi, I nuovi Statuti delle Regioni ordinari: procedimento e limiti, in *Regioni*, 2000, p. 527; T. Groppi, L' autonomia statutaria e la forma di governo delle regioni ordinarie dopo la legge 2000, 1999, in *Gior. Diritto amministrativo./costituzionale* n. 1 p.443.

Diritto pubblico, Nazione essenziali, III Edizione, Simone, Napoli, 2010, p. 146.

٧- كانت السلطة التنفيذية في الإقليم (giunta) تنتخب مباشرة من قبل المجلس الإقليمي وان أعضائها يختارون من نفس المجلس.

وبموجب التعديل الدستوري بمقتضى القانون ادخل الإصلاح رقم ١ لسنة ١٩٩٩ تعديلا على المادة سالفه الذكر والمتعلقة بانتخاب السلطة التنفيذية الاقليمية ، حيث نصت على ان رئيس السلطة التنفيذية في الاقليم ينتخب بالاقتراع العام المباشر من قبل ناخبي الاقليم، والذي يستطيع تعيين واعفاء اعضاء السلطة التنفيذية ، الا اذا نصت الانظمة الاساسية للاقاليم على خلاف ذلك.

و تمارس السلطة التنفيذية في الاقليم نشاط اداري عام يظهر عبر تفعيل كل النشاطات الادارية التي لا تدخل ضمن اختصاصات جهات ادارية اخرى.

انظر

Gfr.A.Spadaro, Il limite costituzionale dell'armonia con la costituzione ed i

rapporti fra lo stituto e le altre fonti del diritto, in regioni, 2001, p. 453.

⁸-انظر المادة ٢ من القانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٦٨

٩-انظر المادة ٣ من القانون رقم ١٠٨ لسنة ١٩٦٨

^{1٠}-تصت المادة (٦٠) من الدستور الايطالي على ان (ينتخب مجلسا النواب والشيوخ لمدة خمس سنوات، ولا يمكن تمديد فترة اي من المجلسين الا بمقتضى القانون وفي حالة الحرب فحسب).

¹¹-Gfr.A.Spadaro, Il limite costituzionale dell'armonia con la costituzione ed i rapporti fra lo stituto e le altre fonti del diritto, in region, Cit., p. 433.

¹²-R. Bin, Le potestà legislative regionale, dalla Bassanini ad oggi, in Regioni, 2001, p. 663.

¹³-Elementi di diritto costituzionale e amministrativo, XIII, Simone, Napoli, 2012, p. 116.

¹⁴-L. Torchia, La potestà legislativa residuale delle gegioni, 2002, p. 343.

¹⁵-L.Delpino-F. Del giudice, Diritto amministrativo, xxxI, Napoli, p. 254:

¹⁶-Ivana musio, Corso di diritto amministrativo, gli Enti territoriali, le Regione, Napoli, 2002, p. 20.

¹⁷ نصت المادة (٧٠) من الدستور الايطالي على ان يمارس الشعب حق اقتراح القوانين من خلال اقتراح مشروع يحظى بدعم ما لا يقل عن خمسين الف ناخب ويكون مصاغا في مواد

¹⁷-Ivana musio, Cit., p. 21.

¹⁹-L.Delpino-F. Del giudice, Diritto amministrativo, Cit., p. 255.

²⁰- L.Delpino-F. Del giudice, Cit., p. 255

21 Manuale di diritto amministrativo, II Edizione, Simone, Napoli, 2009, p.13:

²²-Manuale di diritto amministrativo, Cit., P. 13.

²³-Martines Temistocle, Diritto Costituzionalem, Giuffré Editore, Milano, 2010, p. 695

²⁴-G. Endrici, Le nomine tra Giunta e Consiglio, in le istituzioni del federalismo, 2001, p. 129.

²⁵-Diritto regionale e degli enti locali, Cit., P, 54.

²⁶-G. Endrici, Le nomine tra Giunta e Consiglio, in le istituzioni del federalismo, Cit., p. 120.

²⁷-Carovita, La Costituzione dopo la riforma del titolo v, Torino, p. 19.

²⁸-Spadaro, Il limite Cosatituzionale dell'armonia con la costituzione ed i

²⁹- rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto, in Regioni, 2001, p. 453.

³⁰Spadaro, Il limite Cosatituzionale dell'armonia con la costituzione ed i rapporti fra lo statuto e le altre fonti del diritto, in Regioni, Cit., p. 453.

³¹G. Vespertini, Le Regioni e gli Enti locali, in trattato di diritto amministrativo, a cura di s. Cassese, Diritto amministrativo generale, Milano, 2003, p. 1975.

³²G. Vespertini, Le Regioni e gli Enti locali, in trattato di diritto amministrativo, Cit., p. 1976.

³³Carovita, La Costituzione dopo la riforma del titolo v, Cit., p. 19.

³⁴G. Falcon, Modello e transizione nel nuovo titolo v delle parte seconda della costituzione, in Regioni, 2001, p. 1247.

³⁵ انظر المادة ١٢٦ من الدستور الايطالي

³⁶G. Falcon, Modello e transizione nel nuovo titolo v delle parte seconda della costituzione, in Regioni, Cit., p. 1248

³⁷G. Falcon, Modello e transizione nel nuovo titolo v delle parte seconda della costituzione, in Regioni, Cit., p. 1248

³⁸G. Endrici, Le nomine tra Giunta e Consiglio, in le istituzioni del federalismo, Cit., p. 122.

³⁹V. C Mainardis, Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale, Milano, 2007, p. 158.

⁴⁰-V. C Mainardis, Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale, Cit., p. 158.

⁴¹Cfr. A. Musumeci, *Sicurezza e ordinamento regionale. Una analisi comparata della legislazione regionale* in www.astrid-online.it.

⁴²-A. Anzon, *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino, 2008, 162-163

⁴²-V. Tamburrini, *I poteri sostitutivi statali tra rispetto dell'autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Milano, 2012

⁴⁴-T. Martines, A. Ruggeri, M. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002, 111

45- *Diritto pubblico, Nazioni essenziali*, Cit., p 55.

46- V. C Mainardis, Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale, Cit., p. 159.

47- G. Endrici, *Le nomine tra Giunta e Consiglio, in le istituzioni del federalismo*, Cit., p. 122.

48- V. C Mainardis, Poteri sostitutivi statali e autonomia amministrativa regionale, Cit., p. 159.

49-- G. Endrici, *Le nomine tra Giunta e Consiglio, in le istituzioni del federalismo*, Cit., p. 123.

50- *Diritto pubblico, Nazioni essenziali*, Cit., p 55.

51- G. Falcon, Modello e transizione nel nuovo titolo v delle parte seconda della costituzione, in Regioni, Cit., p. 1248.

52- G. Falcon, Modello e transizione nel nuovo titolo v delle parte seconda della costituzione, in Regioni, Cit., p. 1248.

53-- Diritto pubblico, Nazione essenziali, Cit., p 56.

المصادر

1- C, Giovanni, Testo unico delle leggi di pubblica sicurezza, Roma, 2010

2-V, Angiolini, Il sistema delle fonti, in Regioni, 2002.

3-R. Tossi, I nuovi statuti delle regioni ordinarie, procedimento e limite, in Regioni, 2006.

4-M. Olivetti, Nuovi statuti e forma di governo delle regioni, Bologna, 2002

5-R. Tosi, I nuovi Statuti delle Regioni ordinari: procedimento e limiti, in Regioni, 2000.

6-T. Groppi, L' autonomia statutaria e la forma di governo delle 1999, in Gior. /regioni ordinarie dopo la legge costituzionale n. 1 2000. Diritto amministrativo.

7-Diritto pubblico, Nazione essenziali, III Edizione, Simone, Napoli, 2010.

- 8-Gfr.A.Spadaro, Il limite costituzionale dell'armonia con la costituzione ed i rapporti fra lo stituto e le altre fonti del diritto, in regioni, 2001.
- 9-R. Bin, Le potestà legislative regionale, dalla Bassanini ad oggi, in Regioni, 2001
- 10-Elementi di diritto costituzionale e amministrativo, XIII, Simone, Napoli, 2012.
- 11-L. Torchia, La potestà legislativa residuale delle gegioni, 2002.
- 12-L.Delpino-F. Del giudice, Diritto amministrativo, xxxI, Napoli.
- 13-Ivana musio, Corso di diritto amministrativo, gli Enti territoriali, le Regione, Napoli, 20020
- 14-A. Anzon, *I poteri delle Regioni. Lo sviluppo attuale del secondo regionalismo*, Torino, 2008
- 15-V. Tamburrini, *Ipoteri sostitutivi statali tra rispetto dell autonomia regionale e tutela del principio unitario*, Milano, 2012
- 16-T. Martines, A. Ruggeri, M. Salazar, *Lineamenti di diritto regionale*, Milano, 2002